

Effectiviteit in aanpak van regeldruk

Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht

2019/31 - Nummer 1 - maart (/taxonomy/term/9479)*Kanttekeningen bij de brochure 'Ruimte in Regels'*

De brochure 'Ruimte in regels. Papieren rompslomp-of kan het anders?', is namens het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in oktober 2017 verzonden aan alle basisscholen in Nederland.^[1]

1. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs 2017a.

¹ Later, in oktober 2018, zijn er nog twee van dit soort brochures door OCW gepubliceerd: een gericht op het voortgezet onderwijs en een gericht op het middelbaar beroepsonderwijs.² Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) zet deze brochures in als instrumenten binnen zijn beleid dat is gericht op het verminderen van ervaren regeldruk in het onderwijs. Hiermee geeft OCW invulling aan het Rijksbrede beleid, dat door het huidige kabinet is aangekondigd in zijn brief van juni 2018.³ Dit beleid behelst een voornamelijk kwalitatieve benadering, een aanpak met departementale actieprogramma's die zijn gericht op de merkbare vermindering van regeldruk. In de programmabrief wordt gemeld dat dit een koerswijziging is ten opzichte van het eerdere beleid. Eerder werd gewerkt met zowel Rijksbrede als parallelle departementale programma's, die voornamelijk waren gericht op een kwantitatieve vermindering van regeldruk.

In dit artikel zal ik de brochure uit oktober 2017 gebruiken als voorbeeld van een beleidsinstrument dat is gericht op kwalitatieve vermindering van regeldruk. Het gaat dus niet zozeer om de inhoud van de brochure, maar om de brochure als instrument. Voor elk beleids- of wetgevingsinstrument dat wordt ingezet, geldt dat het departement hiervan bepaalde effecten verwacht. Met het instrument beoogt het departement bijvoorbeeld om een gedragsverandering bij een bepaalde doelgroep te realiseren of om op financieel of sociaal gebied te sturen. Een andere doelstelling kan zijn om de handhaving van andere instrumenten vorm te geven.⁴ In dit artikel zal ik bespreken in hoeverre dit soort verwachtingen ten aanzien van de brochure zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, ofwel in hoeverre sprake is van *evidence-based* beleid. Voordat naar het beleid van OCW en de brochure als uiting hiervan wordt gekeken, is het van belang het begrip 'regeldruk' te introduceren. Daarna ga ik kort in op het beleid van OCW dat is gericht op het verminderen van regeldruk in het onderwijs. Uit deze beschrijving zal in ieder geval blijken dat de nadruk is verschoven van kwantitatieve naar kwalitatieve aspecten van regeldruk. ² Vervolgens komt de inzet van beleids- en wetgevingsinstrumenten aan de orde. Aansluitend richt ik mij op de brochure en in het bijzonder op de onderliggende verwachtingen van OCW bij de inzet van dit instrument. Ten slotte zal ik bespreken in hoeverre er wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor de twee uitgelichte verwachtingen.

HET BEGRIIP REGELDRUK

Regeldruk is een complex, multi-interpretabel begrip en langlopend onderdeel van algemeen (wetgevings)beleid. Dit beleid is gericht op deregulering en vergroting

2. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs 2018a, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs 2018b.

3. *KamerstukkenII* 2017/18, 32637, 3, p. 2.

4. KCWJ 2018.

van sturingsruimte voor actoren, zoals bedrijven, maar ook voor professionals in het publieke domein (zorg en onderwijs).⁵ In Nederland⁶ dook het begrip 'regeldruk' voor het eerst op in 2003, tijdens het uitgebreide wetgevingsproces over de Wet beroepen in het onderwijs.⁷ Later werd het ook gebruikt in de startnota van het programma Bruikbare Rechtsorde, waarna het begrip een meer permanente positie in de discussie over de gevolgen van wetgeving verwierf.⁸ Zowel in het (wetgevings)beleid als in het programma Bruikbare Rechtsorde werd het begrip 'regeldruk' in eerste instantie geïntroduceerd zonder het te definiëren. Pas in 2005 verscheen de – sindsdien regelmatig aangepaste – definitie in de voortgangsnotitie van het programma Bruikbare Rechtsorde.⁹ Deze definitie is gelijk aan de definitie die in het Rijksbrede beleid gehanteerd wordt. Daarnaast wordt regeldruk in de wetenschappelijke literatuur veelal behandeld als een containerbegrip. Los van de constatering dat hierdoor geen duidelijkheid over of ontwikkeling van de definitie plaatsvindt, is het ontbreken van een algemeen geaccepteerde definitie ook problematisch voor de aanpak van regeldruk.¹⁰ Zo laten Van Gestel en Hertogh in hun verkennende internationale literatuurstudie zien dat de ontbrekende definitie regeldruk ongeschikt maakt als toetsingscriterium voor wetgeving.¹¹ Ook Dorbeck-Jung e.a. zijn in hun onderzoek naar het effect van de inzet van open normen op regeldruk gestuit op het ontbreken van een geschikt meetmechanisme voor regeldruk.¹² Ondanks deze, mogelijk problematische, multi-interpretatie van het begrip regeldruk zijn wel een aantal dimensies te onderscheiden.

Een eerste dimensie is dat de vermindering van regeldruk vanuit een kwantitatief dan wel een kwalitatief perspectief kan worden bekeken. Bij een kwantitatief perspectief wordt regeldruk veelal geoperationaliseerd vanuit een economische invalshoek. Zo wordt het aantal regels geteld en wordt gemeten welke kosten aan regeldruk – en dus aan een regel – toegeschreven kunnen worden. Lange tijd had dit perspectief de overhand in het Rijksbrede beleid, dat voornamelijk gericht was op het verminderen van het aantal regels en administratieve lasten.¹³ De voor-

5. Zie onder meer Van Ommeren & Bokhorst 2007, p.1-2; Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-Van Heffen & Reussing 2005, p. 33-41; Van Gestel & Hertogh 2004, p.12-16.
6. Van Gestel & Hertogh 2004, p. 30.
7. *Kamerstukken II2002/03*, 28088, 9, p.1-2.
8. *Kamerstukken II 2003/04*, 29279, 9.
9. *Kamerstukken II2004/05*, 29279, 24, b1, p. 9.
10. Zoals wordt geconstateerd door onder andere Van Gestel & Hertogh 2004, p. 9 en p. 12-16; Veerman, de Kok & Clement 2012, p. 277-281 en Stoter & Huls 2006, p. 11.
11. Van Gestel & Hertogh 2004, p. 10.
12. Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-Van Heffen & Reussing 2005, p. 21-22.
13. In tegenstelling tot regeldruk is er van administratieve lasten wel een algemeen geaccepteerde definitie, die luidt 'de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid'. (Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, *Met en Weten II. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken 2008, p. 7).

naamste doelgroep van het beleid vanuit dit kwantitatieve perspectief vormden Nederlandse ondernemers.¹⁴

Tegenwoordig is er landelijk in toenemende mate aandacht voor het kwalitatieve perspectief op regeldruk, waarbij regeldruk wel moeilijker te meten is. Het gaat dan voornamelijk om de ervaring of perceptie die een bepaalde groep van regeldruk heeft.¹⁵ Onder verwijzing naar een onderzoek van Donker van Heel e.a.¹⁶ wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten regeldruk: potentiële, feitelijke en gepercipieerde regeldruk.¹⁷ De potentiële regeldruk verwijst naar alle regels die door de gehele **3** overheid worden opgesteld en die kunnen leiden tot administratieve lasten of regeldruk. De feitelijke regeldruk zijn de administratieve lasten, namelijk de kosten die organisaties maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen uit deze regels. Tot slot verwijst de gepercipieerde regeldruk naar de irritatie die wordt ervaren als gevolg van de regels.¹⁸ Bij dit meer kwalitatieve perspectief is ook een uitbreiding zichtbaar van de doelgroep waarop het beleid wordt gericht. Naast ondernemers, wordt dit beleid ook gericht op professionals uit de publieke sector (zoals onderwijs en zorg) en op burgers.¹⁹

Recent wordt naast deze drieslag ook in toenemende mate onderscheid gemaakt op basis van de oorsprong van regels. Dit is bijvoorbeeld gedaan in het onderzoek van De Weerd en Van Bergen, waarin zij de Regeldrukagenda 2014-2017 – die in een latere paragraaf verder aan de orde zal komen – hebben geëvalueerd.²⁰ Het begrip ‘externe regeldruk’ verwijst in hun onderzoek naar regeldruk die wordt veroorzaakt door wet- en regelgeving die meestal afkomstig is van de Rijksoverheid. Anderzijds wordt interne regeldruk veroorzaakt door regels en afspraken die afkomstig zijn van onderwijsorganisaties zelf.²¹ Dit onderscheid is zichtbaar in de persberichten waarin de brochure werd aangekondigd, waar niet slechts wordt gesproken over het verminderen van regeldruk, maar specifiek over het verminderen van interne regeldruk en het aanpakken van werkdruk.²² Het gaat daarbij dus om een kwalitatieve benadering van regeldruk, waarbij de subjectieve ervaring van regeldruk centraal staat. Een verband tussen werkdruk en interne regeldruk wordt ook gelegd in een brief die toenmalig Staatssecretaris Dekker van OCW op 9 mei 2017 aan de Tweede Kamer zond.²³ In deze brief schreef hij dat werkdruk een

14. Vergeer 2017, p. XVII.

15. Van Gestel & Hertogh 2004, p. 24-25; Timmer 2017, p. 3.

16. Donker van Heel e.a. 2004.

17. Zie onder meer Veerman, de Kok & Clement 2012, p. 277; Van Kuijk e.a. 2008, p. 9; Stoler & Huls 2006, p. 11; Dorbeck-Jung, OudeVrielink-Van Heffen & Reussing 2005, p. 19 en Van Ommeren & Bokhorst 2007, p. 3.

18. Donker van Heel e.a. 2004, p. 19.

19. Zie bijvoorbeeld de programmabrief ‘Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021’ (*Kamerstukken II* 2017/18, 32637,314).

20. De Weerd & Van Bergen 2017.

21. De Weerd & Van Bergen 2017, p. 1.

22. Inspectie van het Onderwijs 2017, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2017a.

23. *Kamerstukken II* 2016/17, 27923, 250.

groot probleem is in het basisonderwijs. Over het verband tussen interne regeldruk en werkdruk merkte hij het volgende op:

‘De regeldruk die leraren ervaren vloeit veelal niet voort uit een wettelijk voorschrift, maar uit afspraken die een onderwijsinstelling of een samenwerkingsverband aan zichzelf oplegt: de interne regeldruk. Vanuit de overheid is het daarom van belang om samen met sociale partners, scholen te faciliteren deze interne regeldruk tegen te gaan.’

Uit het voorgaande volgt dat in het beleid in toenemende mate aandacht wordt besteed aan interne regeldruk, waarbij de nadruk tevens meer komt te liggen op gepercipieerde regeldruk. Deze nadruk is eveneens duidelijk in andere recente beleidsmaatregelen, waaronder de hier besproken brochure.

DE BROCHURE ‘RUIMTE IN REGELS. PAPIEREN ROMPSLOMP – OF KAN HET OOK ANDERS?’

De brochure is een gezamenlijke uitgave van OCW en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie). Deze is voortgekomen uit overleg tussen OCW, de Inspectie en een twintigtal basisschooldocenten. In de brochure worden veelgestelde vragen en antwoorden over de onderwijswetgeving en het toezicht door de Inspectie weergegeven. De brochure is verzonden aan alle basisscholen in Nederland en is bedoeld om docenten en schoolbestuurders te stimuleren om met elkaar ⁴ het gesprek aan te gaan over diverse administratieve registraties die op basisscholen worden uitgevoerd. Zoals aangegeven maakt de brochure deel uit van het beleid van OCW dat is gericht op het verminderen van ervaren regeldruk, waarbij het dus primair gaat om het kwalitatieve aspect van regeldruk.

Aan de hand van de brochure kunnen docenten en schoolleiding met elkaar bespreken hoe op de basisschool wordt omgegaan met de onderwijsregelgeving, en meer specifiek met het toezicht door de Inspectie.²⁴ Uit reacties uit de onderwijspraktijk die OCW en de Inspectie ontvingen tijdens de overleggen die leidden tot de Regeldrukagenda 2014-2017, bleek namelijk dat er bij leraren en schoolbesturen hardnekkige misverstanden bestaan over welke registraties verplicht zijn.²⁵ De Inspectie en OCW benoemen in hun begeleidende persbericht bij de brochure, dat deze vooral bedoeld is om de basisscholen te wijzen op de professionele ruimte die de onderwijswetgeving hen laat. Naast deze informatievoorziening noemt de Inspectie tevens expliciet in haar persbericht dat OCW en de Inspectie willen stimuleren dat op basisscholen regelmatig wordt gesproken over de interpretatie van de onderwijswetgeving.²⁶ In de communicatie wordt de indruk gewekt dat het probleem voornamelijk gaat om interne regeldruk, die grotendeels door scholen

24. Inspectie van het Onderwijs 2017.

25. *Kamerstukken II* 2014/15, 29515 en 29546, 357, p. 9.

26. Inspectie van het Onderwijs 2017, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2017a.

zelf wordt veroorzaakt en opgelost zou kunnen worden.²⁷ Dit is een verandering ten opzichte van de eerdere constatering in bijvoorbeeld een tweetal onderzoeken door Donker Van Heel e.a. uit 2004 en 2011,²⁸ waar de onderzoekers OCW aanwezen als de belangrijkste veroorzaker van regeldruk in het onderwijs. In hoeverre deze stellingen juist zijn, wil ik in deze bijdrage overigens in het midden laten. De vraag is of de veronderstelde werking van de brochure niet al te zeer instrumenteel wordt benaderd door OCW, en in hoeverre er voldoende (wetenschappelijke) onderbouwing is voor de veronderstelde effectiviteit. Het is namelijk nog maar de vraag of de gesprekken die door de brochure gestimuleerd zouden moeten worden, ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden. En als deze gesprekken plaatsvinden, is het vervolgens de vraag of ze ook een oplossing voor de door leraren in het basisonderwijs ervaren regeldruk kunnen bieden. Het is immers niet zo dat onomstotelijk vaststaat waardoor de ervaren regeldruk wordt veroorzaakt. Hetzelfde geldt voor het verband tussen de ervaren regeldruk en de veronderstelde eigen interpretaties van de onderwijswetgeving.

RECENT DOOR OCW INGEZETTE INSTRUMENTEN

Gelet op het doel van deze bijdrage ligt een uitgebreide bespreking van het voorgaande beleid van OCW niet voor de hand. Wel zijn een aantal relevante ontwikkelingen te signaleren. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is door de Rijksoverheid aandacht besteed aan deregulering, ofwel de vermindering van het aantal regels. In de jaren negentig kwam de nadruk meer te liggen op bevordering van marktwerking, waarbij regelgeving werd vereenvoudigd en transparanter werd gemaakt. Vervolgens werd vanaf 2002 meer ingezet op vermindering van administratieve lasten, wat later overging in vermindering van regeldruk. In deze ontwikkeling is een verschuiving van oogmerk zichtbaar. Waar in eerste instantie bezuiniging het hoofddoel was, veranderde dit na het verbeteren van de economische situatie in het stimuleren van de economische groei. Vervolgens werd getracht om de rol van de overheid aan te passen, waarbij minder werd gereguleerd, meer verantwoordelijkheid bij de burgers kwam te liggen en het vertrouwen van burgers in de overheid moest worden vergroot. De hierbij ingezette instrumenten ⁵ waren achtereenvolgens deregulering, stimulering van marktwerking, advisering door Actal²⁹ en het vergroten van de betrokkenheid van burgers. De aanpak van OCW week op een aantal punten af van de Rijksbrede aanpak. Er werd meer aandacht besteed aan overleg, mede vanwege de aard van de onderwijssector. Daardoor ver-

27. *Kamerstukken II* 2016/17, 29546, 26, p. 3, 7, 8.

28. Donker van Heel e.a. 2004; Van der Aa e.a. 2011.

29. Sinds juni 2017 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) geheten.

liep de kwantitatieve vermindering van administratieve lasten bij OCW sneller en meer vergaand dan bij andere departementen.³⁰

In het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' uit 2012 is als doelstelling genoemd dat Nederland zou moeten toewerken naar excellent onderwijs.³¹ Dit voornemen van OCW is uitgewerkt in het Nationaal Onderwijsakkoord, dat in september 2013 werd ondertekend.³² Uit het Nationaal Onderwijsakkoord bleek onder meer het voornemen om regeldruk en werkdruk in het onderwijs aan te pakken. De invulling van dit beleid moest in overleg met de betrokkenen uit het onderwijs gaan plaatsvinden. Overleg werd gestart tussen OCW en diverse professionals uit de onderwijspraktijk, waaronder docenten, schooldirecteuren, schoolbestuurders en vertegenwoordigers van sectororganisaties, vakbonden en de Landelijke Ouderraad. In verschillende werkgroepen is vervolgens per onderwijssector een actieplan opgesteld. Deze actieplannen zijn gecombineerd en vastgelegd in de Regeldrukagenda 2014-2017, die in 2014 is ondertekend door de betrokken partijen.³³ Zoals eerder is genoemd hebben De Weerd en Van Bergen in 2017 een evaluatie van de Regeldrukagenda 2014-2017 uitgevoerd.³⁴ Een van de uitkomsten van deze evaluatie was dat er in verschillende onderwijssectoren een groot verschil bestaat tussen de verminderde objectieve regeldruk en de gelijk gebleven of zelfs toegenomen subjectieve regeldruk.³⁵

In 2017 werd een van de actiepunten, die in de Regeldrukagenda 2014-2017 werd genoemd voor de onderwijssectoren gezamenlijk, door OCW opgepakt. Het ging om de wens van onderwijsprofessionals om betere voorlichting over de geldende wet- en regelgeving van OCW te ontvangen. Praktisch gezien betrof de uitwerking het geven van voorlichting over het vernieuwde toezichtkader van de Inspectie en de daaruit voortvloeiende wettelijke verplichtingen. Uit de toelichting op dit actiepunt blijkt dat de onduidelijkheid over de wettelijke verplichtingen die hieruit voor basisscholen voortvloeit regelmatig tot extra regeldruk leidde.³⁶ Toenmalig Staatssecretaris Dekker van OCW kondigde in een eerder aangehaalde Kamerbrief aan dat een overzicht van 'de grootste misverstanden over registraties in het onderwijs, met daarbij een toelichting van de inspectie' zou worden gepubliceerd.³⁷ Dit vormde de eerste aanleiding voor publicatie van de brochure. Een andere (gerelateerde) aanleiding was de verandering van het toezicht door de publicatie van een nieuw toezichtkader voor het basisonderwijs, getiteld Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs

30. Van der Aa e.a. 2011, p. 37-38; *Kamerstukken II 2004/05*, 29546, 6, p. 2.

31. *Kamerstukken II 2012/13*, 33410, 15, p. 16-20.

32. *Kamerstukken II 2013/14*, 33750-VIII, 8 (Nationaal Onderwijsakkoord), p. 8-9.

33. *Kamerstukken II 2014/15*, 29515, 356 (Regeldrukagenda 2014-2017).

34. De Weerd & Van Bergen 2017.

35. De Weerd & Van Bergen 2017, p. 45-46.

36. *Kamerstukken II 2014/15*, 29515, 356 (Regeldrukagenda 2014-2017), p. 9-10.

37. *Kamerstukken II 2016/17*, 27923, 250, p. 5-6.

(hierna: het onderzoekskader).³⁸ Het nieuwe toezicht vormde het onderwerp van de brochure die hier wordt besproken. Door deze publicatie heeft OCW uitvoering gegeven aan het actiepunt uit de Regeldrukagenda 2014-2017.

De brochure vloeit dus voort uit de verschillende overleggen die hebben plaatsgevonden rond het opstellen van de Regeldrukagenda 2014-2017. Met de brochure lijkt een tweetal doelstellingen te worden beoogd. Het gaat tegelijkertijd om het informeren van leraren, schoolleiding en schoolbesturen over het **6** nieuwe toezichtkader van de Inspectie én het verminderen van de door hen ervaren regeldruk. Uit de eerdere overleggen blijkt dat een behoefte aan informatie bestaat. Maar, het is onzeker en nog niet onderzocht waar deze onduidelijkheid precies door wordt veroorzaakt. Hierdoor is onbekend of de formulering of communicatie van het nieuwe onderzoekskader de onduidelijkheid heeft ontketend. Een andere optie is dat de ontstane verwarring eerder een symptoom is van het huidige onderwijsstelsel, met relatief veel wijzigingen en veel betrokken actoren die op meerdere manieren met elkaar verbonden zijn.³⁹ Daarnaast is onbekend of het verstrekken van informatie de juiste methode is om dit probleem aan te pakken en welke effecten van de voorlichting kunnen – en moeten – worden verwacht.

DE INZET VAN (BELEIDS-) EN WETGEVINGSINSTRUMENTEN

Wanneer de overheid een bepaald beleidsdoel wil bereiken, bestaat er keuze uit een zich steeds ontwikkelende verzameling beleidsinstrumenten. Verschillende typen wetgeving maken onderdeel van deze verzameling uit. De mogelijke beleidsinstrumenten zijn door verschillende auteurs ingedeeld in categorieën.⁴⁰ Zo benoemt Bronneman-Helmens in haar essay voor de Onderwijsraad dat instrumenten met elkaar gemeen hebben dat ze ofwel zijn gericht op een vorm van gedragsbeïnvloeding door de overheid ofwel een besturende functie hebben.⁴¹ En Putters benoemt in zijn essay dat de categorieën onder meer verschillen wanneer wordt gekeken naar de mate van dwang of de hoeveelheid gedragsprikkels die de instrumenten inhouden.⁴²

Zoals onder meer Hoogerwerf beschrijft wordt idealiter voorafgaand aan de selectie van een beleidsinstrument een beleidstheorie geformuleerd. Een beleidstheorie bestaat uit het doel, de veronderstellingen achter, en de verwachte effecten van een bepaald instrument, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de onderbouwing en evaluatie. Op basis van de beleidstheorie worden de best passende

38. Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs (*Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VIII-141).

39. Zie bijvoorbeeld Timmer 2017, p. 3-6.

40. Zie hierover bijvoorbeeld Bemelmans-Videc, Rist & Vedung 1998 en Onderwijsraad 2000.

41. Onderwijsraad 2007, p. 43.

42. Onderwijsraad 2007, p. 15.

instrumenten geselecteerd. De beleidstheorie wordt verwoord in stukken die niet altijd openbaar toegankelijk zijn, waardoor de exacte beweegredenen voor de inzet van een bepaald instrument en de gemaakte afweging niet volledig duidelijk zijn. Het expliciteren van deze beweegredenen zal vanuit het perspectief van de overheid ook niet altijd wenselijk zijn. Desondanks kan de onderliggende beleidstheorie vaak wel (deels) uit het gevoerde beleid en de openbare stukken worden afgeleid,⁴³ zoals in deze bijdrage ook is gedaan.⁴⁴

De laatste jaren is er in toenemende mate aandacht voor wetenschappelijke onderbouwing van dit soort instrumenten. Zo schrijft de Onderwijsraad dat een beleidsinstrument, wetgevingsinstrument, of aanpak *evidence-based* is, als de werking via wetenschappelijk onderzoek is bewezen.⁴⁵ De Onderwijsraad is voorstander van deze manier van werken en heeft recent in meerdere adviezen gepleit voor meer *evidence-based* onderwijsbeleid.⁴⁶ Voorts pleit Giard in zijn hoofdstuk over de toenemende aandacht voor een methodologie van het recht voor de inzet van *evidence-based* recht.⁴⁷ Giard vergelijkt 'de rechtswetenschap' met de medische discipline en verwijst naar een daar gebruikelijke drietrap van wetenschappelijke onderbouwing. Het laagst in deze rangorde staat onderbouwing gebaseerd op het **7** advies van deskundigen, daarop volgt een systematische (literatuur)review en vervolgens levert een gerandomiseerd experiment het beste bewijs op. Binnen de 'rechtswetenschap' zou volgens Giard meer gebruikgemaakt moeten worden van een dergelijke onderbouwing.

Naast de aandacht voor *evidence-based* beleid wordt regelmatig gepleit voor het gebruiken van beschikbare inzichten uit de gedragswetenschappen en sociale psychologie.⁴⁸ In een artikel combineert Feitsma deze onderwerpen, door aan te voeren dat inzichten uit de gedragswetenschappen als empirische onderbouwing voor beleid kunnen dienen. Dit kan bijvoorbeeld door de inzet van keuzearchitectuur met 'nudges'.⁴⁹ Feitsma omschrijft dit fenomeen als het aanpassen van de omgeving waarin de burger een keuze maakt, op een zodanige manier dat de 'goede' keuze aantrekkelijker lijkt en eerder wordt gekozen. Bekende voorbeelden zijn het aanpassen van de standaardoptie en het plaatsen van een gezonde keuze op ooghoogte in supermarkten. Naast het geven van 'nudges' zijn mogelijke opties het uitvoeren van gedragsanalyses en het betrekken van meer gedragswetenschappers bij de totstandkoming van beleid. Wel wijst Feitsma erop dat een eenduidige

43. Hoogerwerf 2014, p. 15-23.

44. Zie paragraaf 'Analyse: beleidspercepties en verwachtingen van de brochure in relatie tot vermindering van regeldruk', waar dit verder wordt uitgewerkt.

45. Onderwijsraad 2006, p. 13.

46. Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad 2018, Onderwijsraad 2017 en Onderwijsraad 2006.

47. Giard 2006.

48. Zie bijvoorbeeld Den Boer, *RegelMaat* 2013, p. 3-5; Jonkers, *RegelMaat* 2013, p. 7-21 en Leeuw 2008.

49. Het begrip 'nudge' is geïntroduceerd in het gelijknamige boek uit 2008 van Thaler en Sunstein (R.H. Thaler & C.R. Sunstein, *Nudge. Improving decisions About Health, Wealth and Happiness*, New York, Penguin Group 2008).

betekenis of aanpak van gedragswetenschap ontbreekt.⁵⁰ Er wordt ook opgemerkt dat deze inzichten niet zonder vertaling kunnen worden toegepast door de overheid. Zo benoemt Van Gestel dat resultaten behaald in een kleinschalig experiment niet zonder meer ook in maatschappelijke situaties kunnen worden verwacht. Redenen hiervoor zijn dat de maatschappij nu eenmaal veel complexer is dan een laboratoriumomgeving en er meer variabelen en actoren bij een situatie zijn betrokken.⁵¹

Beleid en regelgeving komen in Nederland tot stand in een complex proces. In 2011 heeft het eerste kabinet Rutte besloten om in deze processen het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (hierna: het IAK) structureel toe te gaan passen.⁵² In het IAK is de veelheid aan (departementale) kwaliteitstoetsen samengevoegd en vereenvoudigd. Deze toetsen zijn geordend in de vorm van een stappenplan met een zevental vragen. Tevens zijn de onderliggende documenten over de kwaliteitstoetsen beschikbaar. Dit stappenplan kan door beleidsmakers en wetgevingsjuristen worden toegepast tijdens alle stappen van de beleidscyclus.⁵³ De stappen betreffen eerst de aanleiding, de betrokkenen en het probleem. Vervolgens is het de bedoeling dat wordt overwogen of de overheid hier zou moeten interveniëren en zo ja, met welk type interventie dit het beste kan gebeuren. Tot slot wordt aandacht besteed aan de gevolgen van de interventie. Bij het IAK is een index van mogelijke beleidsinstrumenten opgenomen, waarin de instrumenten zijn ingedeeld in verschillende categorieën. Deze beleidsinstrumenten kunnen alleen of in combinatie met andere instrumenten worden ingezet om een bepaald maatschappelijk probleem te verhelpen.⁵⁴ Los van het stappenplan moet bij het opstellen van beleids- en wetgevingsinstrumenten rekening gehouden worden met de zogeheten Aanwijzingen voor de Regelgeving, ook kortweg 'de aanwijzingen' genoemd.⁵⁵ De aanwijzingen bevatten voor wetgevingsjuristen verplichte wetstechnische aanwijzingen.⁵⁶ Dit is bijvoorbeeld informatie over de keuze voor wetgeving als instrument en over de formulering.⁵⁷

8 Relevant is hier dat zowel in het IAK als in de aanwijzingen aandacht wordt besteed aan regeldruk. In de tweede stap van het IAK wordt bijvoorbeeld in kaart gebracht welke partijen bij een probleem betrokken zijn en bij de laatste stap wat de gevolgen voor die partijen zijn. Bij deze vraag over de gevolgen wordt expliciet verwezen naar regeldruk, als de optelsom van administratieve lasten en nalevings-

50. Feitsma, *Bestuurskunde* 2016, p. 24-32.

51. Van Gestel, *RegelMaat* 2013, p. 22-38.

52. *Kamerstukken II* 2010/11, 29515, 330.

53. KCWJ 2018.

54. KCWJ 2018.

55. Besluit van de Minister-President van 18 december 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2017, *Stcrt.* 2018, 69426.

56. Veerman, de Kok & Clement 2012, p. 186-187.

57. Zie bijvoorbeeld Aanwijzing 2.1 tot en met 2.15 van het Besluit van de Minister-President van 18 december 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2017, *Stcrt.* 2018, 69426

kosten.⁵⁸ In 2012 schreef Van Ommeren dat de beperking van regeldruk minder uitdrukkelijk in de aanwijzingen zichtbaar was dan de doelmatigheid van wetgeving en hij verwees daarbij naar aanwijzing 8 over zelfregulering.⁵⁹ Dit is veranderd met de tiende herziening van de aanwijzingen, die op 1 januari 2018 in werking trad. In de huidige versie van de aanwijzingen wordt op meerdere plaatsen aandacht besteed aan regeldruk. Zo vereist aanwijzing 2.2 dat naar de noodzaak van regelgeving wordt gekeken, waarbij de baten en lasten die worden verwacht van een regel tegen elkaar afgewogen moeten worden.⁶⁰ Aanwijzing 2.10 is volledig gewijzigd aan de beperking van deze lasten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen lasten voor de overheid en die voor de samenleving.⁶¹ Tot slot wordt in aanwijzing 9.5 aandacht besteed aan lastenluwe implementatie.⁶²

Zoals Leune eerder signaleerde, werd binnen het onderwijs vooral gebruikgemaakt van regelgeving, financiering, toezicht, het sluiten van akkoorden en het houden van experimenten.⁶³ In het recente beleid van OCW zijn inderdaad een aantal akkoorden (Nationaal Onderwijsakkoord 2013 en Regeldrukagenda 2014-2017) en voorlichting over toezicht door de Inspectie (de brochure) te vinden. In hun onderzoek over sturingsdynamiek in het onderwijs signaleren Waslander, Hooge en Theisens echter een verschuiving. Hoewel er nog steeds gebruik wordt gemaakt van directe sturing (door regelgeving) neemt het belang van indirecte sturing (via bijvoorbeeld bestuursakkoorden) toe. Daarnaast laat hun onderzoek zien dat ook in toenemende mate wordt gestuurd via het bevorderen van netwerkvorming. Deze netwerken zijn gericht op een bepaalde sector of thema en worden soms ondersteund vanuit OCW. Vervolgens worden deze netwerken door OCW benut voor het ondersteunen van beleidsvorming.⁶⁴ Waslander, Hooge en Theisens wijzen in dit verband bijvoorbeeld op de rol van het College voor toetsing van de examens bij de ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid.⁶⁵

Eerder noemde ik al dat de brochure is bedoeld om de ervaren regeldruk op basisscholen in Nederland te verminderen. Daarbij is de veronderstelling dat wordt overschat welke verplichtingen uit de onderwijsregelgeving volgen, en dat daardoor in de interne regelgeving meer wordt opgenomen dan strikt genomen nodig zou zijn.⁶⁶ Dit fenomeen is door de Commissie Dijsselbloem ook aangeduid

58. 'Wat zijn de gevolgen?', *Naarhetiak.nl*, 12 november 2018.

59. Van Ommeren 2012, p. 149.

60. Anister-President van 18 december 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2017, *Stcrt.* 2018, 69426.

61. Aanwijzing 2.10 van het Besluit van de Minister-President van 18 december 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2017, *Stcrt.* 2018, 69426.

62. Aanwijzing 9.5 van het Besluit van de Minister-President van 18 december 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2017, *Stcrt.* 2018, 69426.

63. De Koning 2001, p. 141.

64. Waslander, Hooge & Theisens 2017, p. 6-7.

65. Waslander, Hooge & Theisens 2017, p. 5.

66. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs 2017a, p. 2.

als ‘fantomregelgeving’, ofwel het idee dat iets wettelijk verplicht is, terwijl dit feitelijk niet zo is.⁶⁷ Hiervan wordt in de brochure het voorbeeld genoemd van de vaak ten onrechte veronderstelde verplichting tot het opstellen van groepsplannen.⁶⁸ Een groepsplan is een methode die docenten kunnen gebruiken om het onderwijs te plannen. Hierbij worden leerlingen gegroepeerd aan de hand van hun onderwijsbehoefte, waarna het onderwijs per groep wordt gedifferentieerd.⁶⁹ Het opstellen van deze plannen wordt veelvuldig genoemd als een door de Inspectie opgelegde verplichting die regeldruk oplevert voor de scholen. Zoals toenmalig hoofdinspecteur Jonk toelichtte in een interview zijn **9** groepsplannen niet verplicht, maar is een groepsplan slechts een van de mogelijke methoden, en zijn docenten vrij om het onderwijs op een andere manier te plannen. Deze planning moeten zij echter wel (mondeling) kunnen toelichten aan de Inspectie.⁷⁰

Met de brochure heeft OCW het instrument van specifieke voorlichting gekozen, in de kennelijke veronderstelling dat voorlichting die specifiek wordt gericht op basisscholen, ervoor zal zorgen dat de ervaren regeldruk zou verminderen. In het IAK wordt dit beleidsdoel aangeduid als ‘sociale sturing’.⁷¹ Binnen deze categorie vallen in het IAK algemene en specifieke voorlichting, benchmarking, best practices en deskundigheidsbevordering. Hoewel per beleidsinstrument een factsheet met toelichting beschikbaar is, is voor algemene en specifieke voorlichting een uitzondering gemaakt. Zoals wordt vermeld in de toelichting op het IAK, is voor deze instrumenten een gezamenlijke factsheet opgesteld omdat alleen de toespitsing op een bepaalde doelgroep verschilt. Door de inzet van deze instrumenten verstrekt de overheid informatie, met als doel de doelgroep kennis te laten maken met een onderwerp, hen hierover te informeren of hen hiervan bewust te maken. Uit de factsheet blijkt dat voorlichting vaak ter ondersteuning van een ander instrument wordt ingezet. Hierbij worden regelgeving en handhaving als voorbeelden genoemd.⁷²

Als aan de hand van de factsheet over specifieke voorlichting naar de brochure wordt gekeken, vallen de volgende punten op. Ten eerste staat in de factsheet dat voorlichting een indirect instrument is, wat inhoudt dat de voorlichting niet uitsluitend door de overheid, maar in coproductie opgesteld zou moeten worden. Zoals omschreven is de brochure inderdaad het resultaat van coproductie tussen OCW en de Inspectie, maar ook samenwerking met andere betrokken partijen is mogelijk. Een volgend punt is dat voorlichting een top-down benadering veronderstelt. Hoewel OCW en de Inspectie inbreng hebben ontvangen van docenten en vertegenwoordigers uit de onderwijspraktijk, is de concrete invulling van de

67. *Kamerstukken II 2007/08, 31007, 6, p. 137.*

68. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs 2017a, p. 9.

69. Van Zutphen e.a. 2006, p. 32.

70. De Graaff, *Schooljournaal* 2015, p. 12-14.

71. ‘Beleidsinstrumenten op categorie’, *Naarhetiaak.nl*, 12 november 2018.

72. Algemene/Specifieke voorlichting, Rijksoverheid 6 december 2016, *Naarhetiaak.nl*.

inhoud en vormgeving van de brochure grotendeels afkomstig van coproducenten: OCW en de Inspectie. Een derde punt is dat in de factsheet duidelijk wordt gemaakt dat de voorlichting uitgaat van gedragsbeïnvloeding zonder dwang of financiële prikkel. Een laatste punt is dat uit de factsheet blijkt dat voorlichting vaak wordt gebruikt om een ander instrument aan te vullen of te ondersteunen. Dit is ook het geval bij de brochure, die extra toelichting biedt op het onderzoekskader van de Inspectie en in die zin dat beleidsinstrument ondersteunt. Ofwel: de brochure voldoet aan de veronderstellingen van de factsheet.

ANALYSE: BELEIDSPERCEPTIES EN VERWACHTINGEN VAN DE BROCHURE IN RELATIE TOT VERMINDERING VAN REGELDRUK

In deze paragraaf zullen de (mogelijke) verwachtingen van OCW en de Inspectie voor de brochure worden besproken. Uit de brochure en de begeleidende persberichten kan worden afgeleid dat zij verwachten dat de inzet van de brochure als voorlichtingsinstrument de ervaren regeldruk op basisscholen in Nederland zal beïnvloeden. Het idee hierbij lijkt dat meer kennis bij de leraren, schoolleiding en schoolbesturen van Nederlandse basisscholen zal leiden tot bijstelling van **10** mispercepties: dat zij niet langer verplichtingen aannemen waar deze in feite niet bestaan en meer ruimte (kunnen) ervaren dan voorheen. Ofwel: voorlichting wordt ingezet als instrument tegen fantoomwetgeving. Tevens lijkt de verwachting dat het aanreiken van informatie door middel van de brochure zal leiden tot gedragsaanpassingen. Voorbeelden hiervan zijn gesprekken tussen docenten en schoolleiding over de interpretatie van onderwijswetgeving en -beleid en de manier waarop de uitvoering wordt vormgegeven in het interne schoolbeleid. Het verwachte resultaat van deze gesprekken is dat er meer begrip bij leraren en schoolleiding ontstaat over de oorsprong (van wie komt de regel), inhoud (waarom) van de onderwijsreggeving en reikwijdte (er is meer ruimte dan je denkt). Dit verbeterde begrip zou vervolgens weer (moeten) leiden tot minder ervaren regeldruk, doordat duidelijker is wat voorgeschreven is en wat een eigen – aan te passen – invulling betreft. Iets algemener geformuleerd, volgen uit de voorgaande redenering twee verwachtingen: (i) het probleem van de doelgroep is een gebrek aan kennis en (ii) het bieden van kennis, door het geven van voorlichting, zal resulteren in een oplossing van het probleem. De aankondigingen van de brochure bevatten geen verwijzingen naar wetenschappelijk onderzoek die als onderbouwing of rechtvaardiging voor deze verwachtingen kunnen dienen. Echter, voor een effectieve benadering is het wel van belang om te weten of de verwachtingen ook daadwerkelijk op wetenschappelijke *evidence* gebaseerd zijn. Hieronder zal ik beide verwachtingen bespreken.

Het probleem bestaat uit een gebrek aan kennis

De vraag is nu wat er aan de hand van wetenschappelijke literatuur gezegd kan worden over de verwachting dat het bieden van informatie zal bijdragen aan het verminderen van de ervaren regeldruk in het basisonderwijs. Is hiervoor *evidence* te vinden? Uit de literatuur volgt veelvuldig dat voorlichting als instrument alleen toegevoegde waarde heeft, als het wordt ingezet als ondersteuning voor andere beleidsinstrumenten. Hier wordt bijvoorbeeld over geschreven door Pol en Swankhuizen, die deze verwachting aanmerken als een mythe in overheidscommunicatie. Zij bespreken anti-pestcampagnes, waarbij een Zweeds voorbeeld laat zien dat een voorlichtingscampagne alleen in combinatie met persoonlijke en groepsgerichte interventies effectief kan zijn.⁷³ Ook Van Erp bestrijdt de verwachting dat een gebrek aan kennis veelal de oorzaak zou zijn van afwijkend of door de overheid ongewenst gedrag van burgers.⁷⁴ In haar onderzoek uit 2007 heeft zij gekeken naar communicatie over handhaving. Van Erp maakt in haar onderzoek onderscheid tussen dreigende, educatieve en normatieve communicatie. Meest relevant is hier de educatieve communicatie, waarbij het (voornamelijk) gaat om voorlichting met als doel een doelgroep te informeren zodat zij regels beter zal naleven. Neutrale, educatieve voorlichting moet volgens het onderzoek van Erp worden ingezet in combinatie met de andere typen communicatie, waarbij zij persuasieve communicatie en handhaving noemt. Alleen op die manier zal de communicatie er volgens haar ook echt voor zorgen dat de kennis van de doelgroep toeneemt.⁷⁵

Een ander punt dat opduikt in de literatuur is dat het van belang is om de vragen en kenmerken van de doelgroep goed te onderzoeken voorafgaand aan de inzet van een voorlichtingsinstrument. Dit werd al benadrukt in de conclusies van Tertoolen en Kreveld, die in hun onderzoek waarschuwen voor mogelijke **10** averechtse effecten van sturende voorlichting, zoals het ontstaan van weerstand of het vergroten van de volharding in het ongewenste gedrag. Deze effecten kunnen volgens hen in ieder geval verminderd worden door te zorgen dat de voorlichting wordt gebruikt ter ondersteuning van andere instrumenten en aansluit bij de belevingswereld van de ontvangers.⁷⁶ Ook Van Erp benadrukt in haar onderzoek dat voorlichting moet aansluiten bij de behoeften en het gedrag van de doelgroep. Tevens benadrukt zij dat het van belang is dat bij de doelgroep de behoefte aan de voorlichting bestaat en dat de doelgroep de mogelijkheid moet hebben om gedrag aan te passen.⁷⁷

Tot slot volgt uit de literatuur dat, als er al sprake is van toegenomen kennis bij de doelgroep als gevolg van de voorlichting, deze toename nog niet automatisch

73. Pol & Swankhuizen 2013, p. 25.

74. Van Erp 2007, p. 20-22.

75. Van Erp 2007, p. 14, 68.

76. Tertoolen & Kreveld 1995, p. 302.

77. Van Erp 2007, p. 69.

resulteert in de gewenste situatie. In andere woorden: kennis is geen voorwaarde voor correcte naleving. Hierover schrijft bijvoorbeeld Van Erp, onder verwijzing naar een drietal proefschriften.⁷⁸ Op basis van haar onderzoek en de aangehaalde proefschriften merkt Van Erp kennis aan als een voorwaarde voor naleving. Daarbij merkt zij wel op dat toegenomen kennis niet automatisch leidt tot naleving.⁷⁹ Informatieverschaffing zal volgens Tertoolen en Kreveld alleen leiden tot kennistoename indien is voldaan aan een aantal voorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de timing van de informatieboodschap en de mate waarin de boodschap aansluit bij de doelgroep.⁸⁰

Het vergroten van kennis door voorlichting zal resulteren in een oplossing

Bij de inzet van de brochure als voorlichtingsinstrument speelt tevens de verwachting mee dat het vergroten van kennis van de doelgroep zal leiden tot de gewenste gedragsverandering en daarmee tot het bereiken van de gewenste oplossing. Bij de uitgebrachte brochures door OCW gaat het bijvoorbeeld om het aanpassen van interne regelgeving door basisscholen. Een andere gewenste verandering is een afname in de door leraren, schoolleiders en schoolbesturen ervaren regeldruk. Op basis van inzichten uit de gedragswetenschappen kunnen bij deze verwachting vraagtekens worden gezet.

Zo bespreken Pol en Swankhuisen in hun onderzoek een aantal mythen rond overheidscommunicatie. Hierbij komt de, onterechte, verwachting dat een voorlichtingscampagne kan leiden tot een gedragsverandering bij een grote doelgroep aan de orde, terwijl uit onderzoek over commerciële campagnes blijkt dat over het algemeen slechts een klein deel van de doelgroep wordt bereikt. Verder benoemen zij dat overtuigende argumenten in voorlichtingsinstrumenten slechts kunnen leiden tot een gedragsverandering als het gaat om gepland gedrag, terwijl er nauwelijks een effect op automatisch gedrag is te zien. Gepland gedrag is gedrag dat bewust wordt ondernomen, terwijl automatisch gedrag verwijst naar onbewust gedrag.⁸¹

In haar onderzoek naar overheidsvoorlichting over handhaving gaat Van Erp in op zogenoemde educatieve communicatie.⁸² Op basis van de door haar geraadpleegde literatuur benoemt Van Erp een aantal belangrijke randvoorwaarden bij de inzet van dit type communicatie. De voorlichting moet ingezet worden in een

78. Van Erp 2007, p. 66 verwijst naar Wiering 1999 (M.A. Wiering, *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen* (diss. Katholieke Universiteit Nijmegen), Lelystad, Koninklijke Vermande 1999);- Mascini 1999 (P. Mascini, *Risico's in bedrijf: Omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam);- De Bakker 2001 (H.C.M. de Bakker, *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie: een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam, Aksant 2001).

79. Van Erp 2007, p. 66-67.

80. Tertoolen & Kreveld 1995, p. 299.

81. Pol & Swankhuisen 2013, p. 21-31.

82. Van Erp 2007, p. 65.

situatie waarbij sprake is van bewust gedrag, door Pol en Swankhuisen aangeduid als **12** gepland gedrag, waarbij controle of handhaving lastig of onwenselijk is.⁸³ Desalniettemin concludeert Van Erp dat neutrale voorlichting gericht op kennisverhoging ook in situaties met bewust gedrag veelal onvoldoende zal zijn om een gedragsverandering te realiseren.⁸⁴

Ten aanzien van het maken van keuzes heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) in de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd naar gedragswetenschappelijke inzichten die relevant zijn voor de overheid.⁸⁵ In het onderzoek uit 2014 benoemt de WRR onder meer dat een groot deel van het gedrag onbewust plaatsvindt en slechts beperkt is gebaseerd op een rationele overweging.⁸⁶ Zoals blijkt uit de titel van het onderzoek uit 2017, is 'weten' niet gelijk aan 'doen'.⁸⁷ Ofwel, het informeren van burgers leidt volgens de WRR niet altijd tot de gewenste gedragsverandering.⁸⁸ In het rapport uit 2017 maakt de WRR onderscheid tussen het rationalistisch en het realistisch perspectief. Het rationalistisch perspectief gaat uit van redzame burgers met onbeperkte zelfcontrole.⁸⁹ De overheid mag aannemen dat de burgers de wet kennen. Binnen dit beleidsperspectief leidt weten tot doen, wat tevens inhoudt dat de overheid vooral sturing moet bieden via het geven van informatie en financiële prikkels.⁹⁰ Hier wordt het realistisch perspectief tegenover gezet. Het realistisch perspectief gaat ervan uit dat niet alle burgers in alle situaties zelfredzaam zijn. Het gaat er niet alleen om of de burger de wet kent, maar ook of hij hem kan toepassen en uitvoeren. Het bieden van informatie door de overheid is onvoldoende om het gewenste gedrag te realiseren.⁹¹ In het onderzoek pleit de WRR voor het aannemen van een rationalistisch perspectief.⁹²

Besluit

In deze paragraaf heb ik twee mogelijke verwachtingen van OCW en de Inspectie bij de inzet van de brochure besproken. Doel van deze bespreking was om te onderzoeken of er *evidence* bestaat voor deze verwachtingen. De eerste besproken verwachting is dat de vraag om toelichting op het nieuwe onderzoekskader van de Inspectie veroorzaakt wordt door een gebrek aan kennis. Vanuit de gedragswetenschappelijke literatuur zijn hierbij diverse kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste moet de inzet van informatieve voorlichting idealiter worden gecombineerd

83. Van Erp 2007, p. 67.

84. Van Erp 2007, p. 69.

85. Zie bijvoorbeeld WRR 2017 en WRR 2014.

86. WRR 2014, p. 17-18.

87. WRR 2017.

88. WRR 2017.

89. WRR 2017, p. 67-68.

90. WRR 2017, p. 132-134.

91. WRR 2017, p. 132-134.

92. WRR 2017, p. 14-15.

met andere vormen van voorlichting en met andere beleidsinstrumenten, zoals persoonlijke communicatie en handhaving. Ten tweede is het van belang om de behoeften, vragen en kenmerken van de doelgroep vooraf goed in kaart te brengen. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de voorlichting goed aansluit bij de doelgroep. Tot slot wordt vanuit de gedragswetenschappen een vraagteken geplaatst bij het verband tussen (toegenomen) kennis en naleving. Dit verband kan alleen ontstaan indien de timing van de voorlichting goed is en de boodschap zo veel mogelijk is afgestemd op de doelgroep. Kort gezegd kan de verwachting dat een gebrek aan kennis het probleem is, slechts in beperkte mate worden onderbouwd met *evidence*.

De tweede besproken verwachting was dat het vergroten van kennis zal leiden tot de gewenste gedragsverandering, namelijk toegenomen kennis over de onderwijswetgeving en een afname van de door leraren, schoolleiders en schoolbestuurders ervaren regeldruk. Ook deze verwachting wordt getemperd door publicaties uit de gedragswetenschappen. Zo beïnvloedt voorlichting – indien succesvol **13** – slechts het gedrag van een beperkt deel van de doelgroep. Daarnaast heeft voorlichting slechts de potentie om gepland gedrag te veranderen. Gewenst gedrag kan dan ook niet uitsluitend worden gerealiseerd door het bieden van informatieve voorlichting. Met andere woorden: ook voor de verwachting dat een toename van kennis zal leiden tot gewenst gedrag is weinig wetenschappelijke onderbouwing te vinden.

Welke aanknopingspunten kunnen wél uit de besproken publicaties worden gedestilleerd? Duidelijk is dat de inzet van voorlichting vooraf moet worden gedaan door een uitgebreide inventarisatie van de doelgroep. De kenmerken, behoeften en aanwezige sentimenten in de doelgroep ten aanzien van zowel de overheid als het onderwerp van de voorlichting moeten in kaart worden gebracht. Op die manier kan de voorlichting zo veel mogelijk worden toegespitst op de doelgroep, wat de slagingskansen van het voorlichtingsinstrument aanzienlijk verhoogt. Tevens is van belang dat de voorlichting niet op zichzelf staat. Het combineren van voorlichtingsinstrumenten of het gebruiken van voorlichting als ondersteuning voor regelgeving of handhaving wordt dan ook door meerdere auteurs aanbevolen. Datzelfde geldt voor het inzetten van (voorlichtings)instrumenten in coproductie met andere overheidsinstanties of betrokken partijen. Overigens is, zoals eerder aangegeven, onbekend in hoeverre deze informatie is meegenomen bij de voorbereiding van de brochure.

AFRONDING

In deze bijdrage heb ik de brochure die OCW in oktober 2017 zond aan alle basisscholen in Nederland gebruikt als voorbeeld van een instrument dat is ingezet ten behoeve van de vermindering van ervaren regeldruk in het onderwijs. Regeldruk is

een begrip waaraan al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in Nederland aandacht wordt besteed. Sindsdien is het begrip ontwikkeld tot een multi-interpretabel en complex concept, waardoor de aanpak zo mogelijk nog complexer is. Dat het vinden van een effectieve aanpak complex is, blijkt wel uit het feit dat al sinds 1980 beleid wordt gevoerd gericht op het verminderen van regeldruk. In deze periode is een verschuiving van een overwegend kwantitatieve naar een meer kwalitatieve aanpak zichtbaar. Een andere verandering is het onderscheid op basis van de herkomst van de regeldruk, waarbij interne en externe regeldruk worden onderscheiden. Binnen het beleid van OCW lijkt de nadruk de laatste tijd te liggen op interne regeldruk, die wordt veroorzaakt door de interne regelgeving van scholen in plaats van door de wet- en regelgeving afkomstig van OCW (externe regeldruk). Hierbij past de brochure waarmee OCW reageert op een verzoek dat gedaan is tijdens de totstandkoming van de Regeldrukagenda 2014-2017.

Echter, de verschuiving naar meer aandacht voor interne regeldruk en het bieden van informatie als methode om deze interne regeldruk aan te passen, biedt geen garantie voor een vermindering van ervaren regeldruk. Daarmee is overigens niet gezegd dat de brochure geen effect op de ervaren regeldruk kan hebben, aangezien de effecten van de brochure nog niet zijn geëvalueerd of onderzocht. In deze bijdrage heb ik twee verwachtingen van OCW besproken die impliciet aan de brochure ten grondslag lijken te liggen. De eerste is dat op basisscholen regeldruk wordt ervaren door een gebrek aan ¹³ kennis. De tweede is dat voorlichting dit gebrek zal oplossen en ertoe zal leiden dat interne regelgeving die regeldruk veroorzaakt wordt geschrapt of aangepast. Beide verwachtingen kunnen aan de hand van bestaande wetenschappelijke inzichten worden genuanceerd. Het gebruik van zulke inzichten is conform de pleidooien van onder meer de Onderwijsraad en WRR om te kiezen voor een meer *evidence-based* benadering. Hiermee kan worden voorkomen dat beleidsinstrumenten worden ingezet waarbij al vooraf kanttekeningen kunnen worden gezet. Zulke kanttekeningen kunnen worden gevonden in de gedragswetenschappen, waaruit een duidelijk pleidooi klinkt voor het opnemen van een voorlichtingsinstrument in een mix van diverse beleids- en wetgevingsinstrumenten. Daarnaast is het voor het bereiken van de gewenste sturing door het bieden van informatie van belang om de doelgroep vooraf uitgebreid in kaart te brengen.

Mr. M.E. Blesgraaf

Als promovenda verbonden aan de Erasmus School of Law te Rotterdam en bereikbaar via blesgraaf@law.eur.nl. Haar promotietraject maakt onderdeel uit van het NRO-project 'Regulering, regeldruk en ruimte voor sturing in het onderwijs'.

LITERATUUR

Van der Aa e.a. 2011R. van der Aa e.a., *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010*, bijlage bij *Kamerstukken II 2004/05*, 29546, 4.

- Bemelmans-Videc, Rist & Vedung 1998M.L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist & E. Vedung (red.) *Carrots, Sticks&Sermons*, London, TransactionPublishers 1998.
- Den Boer, *RegelMaat* 2013, p. 3-5M.M. den Boer, 'Is wetgeving een effectief instrument voor gedragsregulering?', *RegelMaat* 2013, Afl. 1, p. 3-5.
- Donker van Heel e.a. 2004P. Donker van Heel e.a., *Regeldruk voor OCW-instellingen totaal*, bijlage bij *Kamerstukken II 2004/05*, 29546, 4.
- Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-Van Heffen & Reussing 2005B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink-van Heffen & G.H. Reussing, *Open normen en regeldruk. Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, bijlage bij *Kamerstukken II 2005/06*, 29279, 36.
- 14** Van Erp 2007J. van Erp, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2007.
- Feitsma, *Bestuurskunde* 2016, p. 24-32J. Feitsma, 'Meer dan eennudge. Gedragsexperts bij de Nederlandse overheid', *Bestuurskunde*, Vol. 25, Afl. 3, p. 24-32.
- Giard 2006R.W.M. Giard, 'Hoe bewijst het recht zichzelf? Een pleidooi voor evidence-based law', in: J.H. Nieuwenhuis & C.J.J.M. Stolker (red.), *Vooruit met het recht: wat geldt in de rechtswetenschap als vooruitgang?*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2006.
- Van Gestel, *RegelMaat* 2013, p. 22-38.R.A.J. van Gestel, 'De wetgever als keuzearchitect', *RegelMaat* 2013, Afl. 1, p. 22-38.
- Van Gestel & Hertogh 2004R.A.J. van Gestel & M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationaleliteratuurstudie*, Den Haag, WODC 2004.
- De Graaff 2015C. de Graaff, 'Angst voor de Inspectie is echt niet nodig', *Schooljournaal* 2015, p. 12-14.
- Hoogerwerf & Herweijer 2014A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer 2014.
- Inspectie van het Onderwijs 2017Inspectie van het Onderwijs, *Handreiking 'Ruimte in Regels': Wat vraagt de wet nu echt van leraren?*, onderwijsinspectie.nl, 13 november 2017.
- Jonkers, *RegelMaat* 2013, p. 7-21P. Jonkers, 'Inzicht in gedrag voorwaarde voor goede wetgeving', *RegelMaat* 2013, Afl. 1, p. 7-21
- KCWJ 2018KCWJ, *Beleidsinstrumenten op categorie*, Kcwj.nl 12 november 2018.
- 15** KCWJ 2016KCWJ *Algemene/Specifieke voorlichting*, Kcwj.nl 6 december 2016.
- De Koning 2001C.M.A. de Koning (red.), *Onderwijs in verandering: reflecties op een dynamische sector* (Bundel voor prof. dr. J.M.G. Leune), Groningen, Wolters-Noordhoff 2001.
- Van Kuijk e.a. 2008J. van Kuijk e.a., *Beleving van regeldruk in het onderwijs*, Nijmegen, ITS 2008.
- Leeuw 2008F.L. Leeuw, *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels* (oratie Maastricht), Maastricht, Océ Business Services 2008.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Inspectie van het Onderwijs 2018aMinisterie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Inspectie van het Onderwijs (2018), *Ontdek de ruimte. Ruimte in regels in het voortgezet onderwijs*, Den Haag 2018.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Inspectie van het Onderwijs 2018bMinisterie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Inspectie van het Onderwijs (2018), *Ruimte in Regels. Handvatten voor goed en innovatief onderwijs*, Den Haag 2018.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Inspectie van het Onderwijs 2017a Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Inspectie van het Onderwijs, *Ruimte in Regels. Papieren Rompslomp of kan het ook anders?*, Den Haag 2017.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2017b Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Handreiking Ruimte in regels voor het basisonderwijs*, Rijks-overheid.nl, 13 november 2017.
- 16** Van Ommeren 2012 F.J. van Ommeren, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten', in S.E. Zijlstra e.a. (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer, Kluwer 2012.
- Van Ommeren & Bokhorst, *NJB* 2007, p. 682-686. A.M. Bokhorst en F.J. van Ommeren, 'Regeldruk ontrafeld', *NJB* 2007, Vol. 82, afl. 12, p. 682-686.
- Onderwijsraad 2018 Onderwijsraad, *Een krachtige rol voor schoolleiders*, Den Haag, Onderwijsraad 2018.
- Onderwijsraad 2017 Onderwijsraad, *Brief Advies Besluit Lerarenregister*, Den Haag, Onderwijsraad 2017.
- Onderwijsraad 2007 Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Den Haag, Onderwijsraad 2007.
- Onderwijsraad 2006 Onderwijsraad, *Naar Meer Evidence Based Onderwijs*, Den Haag, Onderwijsraad 2006.
- Onderwijsraad 2000 Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Den Haag, Onderwijsraad 2000.
- Pol & Swankhuisen 2013 B. Pol & C. Swankhuisen, *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie. Mythen, misverstanden en mogelijkheden*, Bussum, Uitgeverij Coutinho 2013.
- Stoter & Huls 2006 W.S.R. Stoter & N.J.H. Huls, *Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2006, bijlage bij *Kamerstukken II 2005/06*, 29279, 36.
- Tertoolen & Van Kreveld, *Beleid&Maatschappij* 1995, p. 296-303. G. Tertoolen & D. van Kreveld, 'Ineffectiviteit en schadelijke bijwerkingen van voorlichting', *Beleid&Maatschappij* 1995, Afl. 5, p. 296-303.
- 17** Timmer, *NTOR* 2017, p. 8-12. W. Timmer, 'Bronnen van regeldruk in het primair onderwijs', *NTOR* 2017, afl. 2, p. 8-12.
- Veerman, de Kok & Clement 2012 G.J. Veerman, D.R.P. de Kok & L.J. Clement, *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag, SDU Uitgevers 2012.
- Vergeer 2017 E.J.M. Vergeer, *Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers* (dissertatie Leiden), 2017, hdl.handle.net.
- Waslander, Hooge & Theisens 2017 S. Waslander, E. Hooge & H. Theisens, *Zicht op sturingsdynamiek*, Tilburg, TIAS School for Business and Society 2017.
- De Weerd en Van Bergen 2017 M. de Weerd & K. van Bergen, *Regeldruk en de Regeldrukagenda. In het po, vo en mbo*, Amsterdam, Regioplan 2017.
- WRR 2017 WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag, WRR 2014.
- WRR 2014 WRR, *Met kennis van gedrag beleid maken*, Den Haag, WRR 2014.
- Van Zutphen e.a. 2006 F. van Zutphen e.a., *De professional ontlast. Suggesties voor vermindering van de monitor- en registratieverplichtingen op de werkvloer*, bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 29362, 110.